



Procedure file

Informations de base	
<p>COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure 2012/0036(COD) codécision) Directive</p> <p>Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne</p> <p>Modification Joint Action 98/699/JHA 1998/0909(CNS) Modification Framework Decision 2001/500/JHA 2000/0814(CNS) Modification Framework Decision 2005/212/JHA 2002/0818(CNS)</p> <p>Sujet 7.30.30 Lutte contre la criminalité 7.30.30.06 Lutte contre la fraude économique et corruption 7.30.30.08 Evasion et blanchiment des capitaux 7.40.04 Coopération judiciaire en matière pénale</p> <p>Priorités législatives Déclaration commune 2022</p>	Procédure terminée

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	PPE MACOVEI Monica Rapporteur(e) fictif/fictive S&D BORSELLINO Rita Verts/ALE TAVARES Rui	25/04/2012
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil	Réunion	Date
	Transports, télécommunications et énergie	3303	14/03/2014
	Justice et affaires intérieures(JAI)	3195	25/10/2012
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Migration et affaires intérieures	MALMSTRÖM Cecilia	
Comité économique et social européen			
Comité européen des régions			

Evénements clés			
12/03/2012	Publication de la proposition législative	COM(2012)0085	Résumé
15/03/2012	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
	Débat au Conseil		Résumé

26/04/2012		3162	
25/10/2012	Débat au Conseil	3195	
07/05/2013	Vote en commission, 1ère lecture		
20/05/2013	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A7-0178/2013	Résumé
24/02/2014	Débat en plénière		
25/02/2014	Résultat du vote au parlement		
25/02/2014	Décision du Parlement, 1ère lecture	T7-0120/2014	Résumé
14/03/2014	Adoption de l'acte par le Conseil après la 1ère lecture du Parlement		
03/04/2014	Signature de l'acte final		
03/04/2014	Fin de la procédure au Parlement		
29/04/2014	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de procédure	2012/0036(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Législation
Instrument législatif	Directive
	Modification Joint Action 98/699/JHA 1998/0909(CNS) Modification Framework Decision 2001/500/JHA 2000/0814(CNS) Modification Framework Decision 2005/212/JHA 2002/0818(CNS)
Base juridique	Traité sur le fonctionnement de l'UE TFEU 082-p2; Traité sur le fonctionnement de l'UE TFEU 083-p1-a1
Consultation obligatoire d'autres institutions	Comité économique et social européen Comité européen des régions
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	LIBE/7/09120

Portail de documentation

Document de base législatif	COM(2012)0085	12/03/2012	EC	Résumé
Document annexé à la procédure	SWD(2012)0031	12/03/2012	EC	
Document annexé à la procédure	SWD(2012)0032	12/03/2012	EC	
Comité économique et social: avis, rapport	CES1584/2012	11/07/2012	ESC	
Projet de rapport de la commission	PE494.663	28/08/2012	EP	
Comité des régions: avis	CDR1269/2012	10/10/2012	CofR	
Amendements déposés en commission	PE498.052	08/01/2013	EP	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique	A7-0178/2013	20/05/2013	EP	Résumé

Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique	T7-0120/2014	25/02/2014	EP	Résumé
Projet d'acte final	00121/2013/LEX	03/04/2014	CSL	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2014)446	20/05/2014	EC	
Document de suivi	SWD(2019)1050	12/04/2019	EC	Résumé
Document de suivi	COM(2020)0217	02/06/2020	EC	

Informations complémentaires

Parlements nationaux	IPEX
Commission européenne	EUR-Lex

Acte final

[Directive 2014/42](#)
[JO L 127 29.04.2014, p. 0039](#) Résumé

[Rectificatif à l'acte final 32014L0042R\(01\)](#)
[JO L 138 13.05.2014, p. 0114](#) Résumé

Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

OBJECTIF : établir un cadre juridique pour le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : selon des estimations des Nations unies, le montant total des produits du crime à l'échelle mondiale a atteint près de 2.100 milliards d'USD en 2009, soit 3,6% du PIB mondial. Au niveau de l'UE, il n'existe pas d'estimation fiable de l'ampleur des gains d'origine criminelle, mais la Banque d'Italie estime à 150 milliards EUR les produits de la criminalité organisée qui ont été blanchis en 2011 dans ce pays.

De manière générale, les gains tirés des activités illégales sont blanchis et réinvestis dans des activités légales. Les groupes criminels organisés dissimulent et réinvestissent une fraction croissante de ces avoirs dans des États membres autres que celui dans lequel l'infraction est perpétrée, ce qui affaiblit la capacité à combattre la grande criminalité organisée transfrontière sur le territoire de l'UE.

Il convient donc que les États membres se dotent d'un régime efficace de gel, de gestion et de confiscation des avoirs d'origine criminelle car même si un dispositif existe déjà au niveau européen et national, la confiscation des avoirs d'origine criminelle reste insuffisamment développée et n'est pas mise en œuvre autant qu'elle pourrait l'être.

Parce qu'elle est un outil efficace dans la lutte contre la grande criminalité organisée, la confiscation des avoirs d'origine criminelle s'est vue accorder une priorité stratégique au niveau de l'UE. Le [programme de Stockholm](#) de 2009 demande ainsi aux États membres et à la Commission de rendre plus efficace la confiscation des [avoirs d'origine criminelle](#) et de renforcer la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs.

Dans une série de conclusions, le Conseil a également appelé la Commission à réfléchir à un durcissement du cadre juridique, qui permette de mettre en place des dispositifs plus efficaces de confiscation des avoirs de tiers et de confiscation élargie.

Pour sa part, le Parlement européen a adopté un [rapport d'initiative sur la criminalité organisée](#), qui invite la Commission à présenter de nouveaux textes législatifs dans ce domaine.

C'est dans ce contexte que la Commission a proposé une [stratégie de sécurité intérieure de l'UE](#) dans laquelle elle s'engage à présenter une proposition législative destinée à durcir le cadre juridique de l'UE en matière de confiscation, notamment en autorisant davantage la confiscation des avoirs de tiers et la confiscation élargie. La Commission s'est également engagée à poursuivre sa réflexion sur les possibilités de renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation entre États membres. À terme, toutes les décisions de gel et de confiscation rendues par un État membre devraient être effectivement appliquées à des avoirs situés dans un autre État membre.

À noter que la plupart des définitions et certaines dispositions de base de la présente proposition de directive s'inspirent de textes déjà existant au niveau européen, en particulier :

- [la décision-cadre 2001/500/JAI](#) qui fait obligation aux États membres de permettre la confiscation et de veiller à ce que les demandes émanant des autres États membres soient traitées avec le même degré de priorité que celui accordé aux procédures intérieures;
- [la décision-cadre 2005/212/JAI](#) qui harmonise les lois en matière de confiscation ;
- [la décision-cadre 2003/577/JAI](#), qui prévoit la reconnaissance mutuelle des décisions de gel;
- [la décision-cadre 2006/783/JAI](#), qui prévoit la reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation;
- [la décision 2007/845/JAI](#) du Conseil relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres.

ANALYSE D'IMPACT : l'analyse d'impact a passé en revue plusieurs options correspondant à différents degrés d'intervention de l'UE:

- Option 0 : option non législative ;
- Option 1 : option législative a minima corrigeant les défauts du cadre juridique existant de l'UE qui l'empêchent de fonctionner comme le législateur l'entendait ;
- Option 2 : option législative a maxima dépassant les objectifs dudit cadre juridique. Au titre de cette dernière, deux sous-options législatives a maxima ont été analysées, l'une incluant, l'autre excluant, l'action au niveau de l'UE en matière de reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation entre États membres.

La formule privilégiée est l'option législative a maxima. Cette option renforcerait considérablement l'harmonisation des règles nationales en matière de confiscation et d'exécution des décisions, notamment en modifiant les dispositions existantes sur la confiscation élargie et en introduisant de nouvelles dispositions concernant la confiscation en l'absence de condamnation et la confiscation des avoirs de tiers, ainsi que des règles plus efficaces pour la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation.

BASE JURIDIQUE : article 82, par. 2, et article 83, par. 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition de directive établit des règles minimales relatives au gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure et à la confiscation de biens en matière pénale. La directive ne prévoit que des règles minimales (les dispositions législatives nationales peuvent être plus ambitieuses). L'adoption de ces règles minimales fera progresser l'harmonisation des régimes en vigueur dans les États membres et, partant, renforcera la confiance mutuelle et l'efficacité de la coopération transfrontière.

Confiscation : se fondant sur les dispositions existantes de la décision-cadre 2005/212/JAI et de la décision-cadre 2001/500/JAI, la proposition prévoit que les États membres permettent la confiscation des instruments et produits du crime à la suite d'une condamnation définitive et de permettre la confiscation de biens dont la valeur équivaut à celle des produits du crime.

Pouvoirs de confiscation élargis : conformément à la proposition de directive, on entend par «confiscation élargie» la possibilité de confisquer des avoirs excédant les produits directs d'une infraction. Une condamnation pénale peut être suivie d'une confiscation (élargie) non seulement des avoirs liés à cette infraction précise, mais aussi d'autres avoirs qui, de l'avis du tribunal saisi, sont les produits d'autres infractions similaires. La décision-cadre 2005/212/JAI prévoit déjà des pouvoirs de confiscation élargis en vertu desquels les États membres sont tenus de permettre la confiscation d'avoirs détenus directement ou indirectement par des personnes condamnées pour certaines infractions graves (en rapport avec la criminalité organisée et des activités terroristes). Cependant, la décision-cadre se cantonne à un ensemble minimal de règles facultatives, en laissant aux États membres la liberté d'appliquer une option, deux options ou l'ensemble des trois options. La présente proposition prévoit au contraire la confiscation élargie pour les infractions énumérées à l'article 83, par. 1, du TFUE, telles que définies dans la législation existante de l'UE.

Elle simplifie également le régime actuel des règles facultatives en matière de confiscation élargie en prévoyant une norme minimale unique. La confiscation élargie peut avoir lieu lorsqu'un tribunal constate, sur la base d'éléments factuels précis, qu'une personne reconnue coupable d'une infraction prévue par la directive est en possession d'avoirs dont il est plus que probable qu'ils proviennent d'activités criminelles de nature ou de gravité similaires.

La confiscation élargie est exclue lorsque les activités criminelles similaires ne pourraient pas faire l'objet d'une procédure pénale en raison de la prescription au titre du droit pénal interne. La proposition exclut également de la confiscation les produits d'activités criminelles présumées pour lesquelles la personne concernée a été définitivement acquittée au cours d'un procès antérieur ou dans d'autres cas d'application du principe non bis in idem.

Confiscation en l'absence de condamnation : ce type de disposition porte sur la confiscation sans condamnation, applicable dans certaines hypothèses limitées, afin de régler les cas dans lesquels il est impossible d'engager des poursuites pénales. Il porte donc sur la confiscation afférente à une infraction pénale, mais permet aux États membres de choisir la juridiction - pénale et/ou civile/administrative - tenue d'ordonner la confiscation. Les procédures menées sans condamnation permettent de geler et de confisquer un avoir sans que son propriétaire ait été préalablement condamné par un tribunal pénal.

Afin de satisfaire à l'exigence de proportionnalité, la proposition n'autoriserait pas dans tous les cas la confiscation en l'absence de condamnation, mais uniquement lorsqu'une condamnation pénale ne peut être obtenue en raison du décès du suspect ou de sa maladie permanente, ou lorsque sa fuite ou sa maladie empêchent l'exercice de poursuites effectives dans un délai raisonnable et comportent un risque d'extinction de l'action publique du fait de la prescription.

Confiscation des avoirs de tiers : dès qu'ils font l'objet d'une enquête, les criminels transfèrent souvent leurs avoirs à des tiers qu'ils connaissent afin d'éviter de se les voir confisquer. On entend par «confiscation des avoirs de tiers» la confiscation d'avoirs qui ont été transférés à des tiers par une personne faisant l'objet d'une enquête ou ayant été condamnée. Les dispositions nationales relatives à la confiscation des avoirs de tiers diffèrent d'un État membre à l'autre, ce qui entrave la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation d'avoirs transférés à un tiers. Afin de satisfaire à l'exigence de proportionnalité et de protéger la situation d'un tiers acquérant un bien de bonne foi, les dispositions harmonisées minimales introduites par la proposition ne prévoient pas systématiquement la confiscation des avoirs de tiers. Cette disposition prévoit que la confiscation des avoirs de tiers doit être possible pour les produits du crime ou d'autres biens du défendeur qui ont été obtenus à un prix inférieur à celui du marché et qu'une personne raisonnable dans la situation du tiers soupçonnerait de provenir d'une infraction ou d'être transférés afin d'échapper à l'application de mesures de confiscation. Il précise, afin d'éviter des décisions arbitraires, que le critère de la personne raisonnable doit s'apprécier au regard de circonstances et faits concrets. La confiscation des avoirs de tiers ne devrait, en outre, être possible qu'après vérification, sur la base d'éléments factuels précis, que la confiscation des biens de la personne condamnée, soupçonnée ou accusée ne gêne pas de chance d'aboutir, ou lorsque des objets uniques doivent être restitués à leur propriétaire légitime.

Gel : cette disposition fait obligation aux États membres de permettre le gel de biens ou d'instruments qui risquent d'être dissipés, dissimulés ou transférés hors de leur ressort, en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure. Il précise que de telles mesures doivent être ordonnées par un tribunal. L'introduction de la possibilité d'utiliser ce pouvoir en cas d'urgence afin de prévenir la dissipation des avoirs dans des situations où l'attente d'une décision de justice compromettrait l'effectivité de la mesure de gel est une priorité de longue date des procureurs et des organes répressifs. L'article exige donc des États membres qu'ils aient adopté des mesures pour faire en sorte que les avoirs risquant d'être dissipés, dissimulés ou transférés hors de leur ressort puissent être gelés immédiatement par les autorités compétentes avant qu'une décision de justice ne soit sollicitée ou dans l'attente de celle-ci.

Garanties : selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la charte des droits fondamentaux de l'Union, les droits

fondamentaux tels que le droit de propriété ne sont pas des droits absolus. Ils peuvent légitimement être soumis à des restrictions pourvu que celles-ci soient prévues par la loi et répondent à des objectifs d'intérêt général ou à la nécessité de protéger les droits et les libertés d'autrui, comme dans le cadre de la prévention de la criminalité organisée. Dans la mesure où les décisions de gel ou de confiscation empiètent sur le droit de propriété ou d'autres droits fondamentaux, elles doivent pouvoir être contestées par les parties concernées dans les conditions énoncées au présent article.

Selon la législation existante de l'UE (notamment décision-cadre 2005/212/JAI), les États membres font en sorte que leur législation nationale prévoit des possibilités de recours suffisantes pour les personnes concernées. Afin de se conformer entièrement à la Charte des droits fondamentaux, la proposition instaure des garanties minimales au niveau de l'UE.

Celles-ci visent à garantir :

- le respect de la présomption d'innocence,
- le droit à accéder à un tribunal impartial,
- l'existence de recours juridictionnels effectifs,
- le droit à être informé de la manière d'exercer ceux-ci.

Détermination de l'ampleur de la confiscation et exécution effective : les personnes soupçonnées d'appartenir à des organisations criminelles sont passées maîtres dans la dissimulation de leurs avoirs. Dans le cas où une décision de confiscation a été émise mais n'a pu être exécutée parce qu'aucun bien à confisquer n'a été découvert ou seulement en quantité insuffisante, cet article exige des États membres qu'ils autorisent la tenue d'une enquête sur le patrimoine de la personne. Cette disposition répond au problème de la prescription des activités de confiscation à l'issue de la procédure pénale, en permettant que des décisions de confiscation non exécutées ou partiellement exécutées s'appliquent à des avoirs précédemment dissimulés qui ont «refait surface» entre-temps.

Gestion des biens gelés : cette disposition entend faciliter la gestion des biens gelés en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure. Elle fait obligation aux États membres d'introduire des mesures visant à assurer une gestion adéquate de ces biens, notamment en accordant le pouvoir de réaliser les biens gelés, au moins lorsque ceux-ci risquent de se déprécier ou de devenir trop coûteux à conserver.

Efficacité et obligations d'information : cette disposition introduit des obligations d'information à la charge des États membres, qui devraient aider à élaborer des statistiques qui seront utilisées à des fins d'évaluation.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'UE. Elle ne concerne pas l'allocation budgétaire du produit des confiscations.

Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

Le Conseil a salué la proposition, présentée en mars 2012 par la Commission, de directive concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne.

La présidence danoise veut faire avancer les négociations et des discussions approfondies au sein des instances préparatoires commenceront en mai 2012. Certains États membres ont souligné qu'il fallait aller plus loin sur les dispositions relatives à la confiscation en l'absence de condamnation, tandis que d'autres ont insisté sur la nécessité de rendre l'instrument en question compatible avec les instruments nationaux.

Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté le rapport de Monica Luisa MACOVEI (PPE, RO) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne.

La commission parlementaire recommande que la position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire modifie la proposition de la Commission comme suit :

Objectif : la proposition de directive doit viser tant à établir des règles minimales relatives au gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure et à la confiscation de biens en matière pénale, qu'à recommander des principes généraux pour la gestion et l'aliénation des biens confisqués.

Définitions : les députés ont modifié certaines définitions dans le texte dont :

- "produit": qui doit recouvrir tout avantage économique tiré, tant directement qu'indirectement, d'une infraction pénale;
- "bien" qui doit également recouvrir les biens issus d'une communauté de biens au titre du régime matrimonial;
- «confiscation»: qui couvre une peine ou une mesure ordonnée par un jugement d'un tribunal national compétent ou faisant suite à une procédure judiciaire portant sur une infraction pénale, aboutissant à la privation permanente du bien sur la base d'un jugement.

Confiscation en l'absence de condamnation: les députés ont renforcé l'ensemble des dispositions liées à la confiscation des biens en l'absence de condamnation. Le texte amendé prévoit que les États membres devront permettre à leurs autorités judiciaires de confisquer, à titre de sanction pénale, les produits et instruments du crime en l'absence de condamnation pénale, lorsque le tribunal est convaincu, sur la base de circonstances spécifiques et de toutes les preuves disponibles que ces biens proviennent d'activités de nature criminelle, tout en respectant pleinement les dispositions de l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Charte européenne des droits fondamentaux. Cette confiscation serait considérée de nature pénale en fonction notamment des critères suivants: i) la qualification juridique de l'infraction en droit national, ii) la nature de l'infraction, et iii) le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé.

Confiscation élargie : les députés notent que la méthode de lutte la plus efficace contre la criminalité organisée passe par des conséquences juridiques sévères ainsi que par le dépistage efficace et la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime. La confiscation élargie s'avère particulièrement efficace dans ce contexte. Ils notent que certains États membres autorisent la confiscation, par exemple

lorsqu'une condamnation pénale n'est pas recherchée ou ne peut être obtenue, si le tribunal est convaincu, après avoir examiné toutes les preuves disponibles, notamment la disproportion des avoirs par rapport aux revenus déclarés, que les biens trouvent leur origine dans des activités de nature criminelle. En conséquence, les États membres devront adopter des mesures pour permettre aux autorités judiciaires de confisquer tout ou partie des biens détenus par une personne reconnue coupable d'une infraction pénale lorsque, sur la base d'éléments factuels concrets, tels que le fait que la valeur des biens est disproportionnée par rapport au revenu légal de la personne condamnée, le tribunal considère comme nettement plus probable que les biens en question proviennent d'activités criminelles.

Confiscation des biens d'un tiers : les députés demandent que chaque État membre prenne des mesures législatives pour poursuivre les personnes qui transfèrent fictivement la propriété ou la mise à disposition de biens à des tiers dans le but d'échapper à des mesures de saisie ou de confiscation.

Gel : les députés considèrent que les États membres devraient permettre à leurs autorités compétentes de geler ou de saisir immédiatement des biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure. Toute personne concernée par ce type de mesure devrait avoir le droit d'introduire un recours devant un tribunal. Les députés ont supprimé les dispositions prévues par la Commission qui prévoyait que seuls pouvaient être gelés les biens risquant d'être dissipés, dissimulés ou transférés à des tiers.

Par ailleurs, il est précisé que les règles relatives à la confiscation visant des tiers devraient s'appliquer tant aux personnes physiques que morales.

Garanties procédurales : les députés précisent que chaque État membre devra prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les personnes dont les instruments et produits du crime ont été confisqués, quel qu'en soit le propriétaire au moment de la confiscation, aient droit à un recours effectif, devant un tribunal impartial.

De même, le texte modifié précise que :

- les personnes concernées par une mesure de confiscation devraient avoir le droit à un recours effectif avant que la décision finale relative à la confiscation ne soit prise, y compris la possibilité d'être représentées en justice ;
- les droits des victimes soient garantis de sorte que si celles-ci demandent réparation d'une infraction, la confiscation n'ait pas pour conséquence de faire obstacle à la réalisation de cette demande.

Gestion des biens confisqués ou gelés : les députés demandent que :

- les États membres devraient prendre les mesures pour prévoir une éventuelle utilisation des biens confisqués à des fins sociales ; les États membres devraient rassembler des informations pour savoir quel type d'utilisation a été faite du bien confisqué, sa contribution au développement économique et social du territoire et des communautés locales ;
- la création d'un fonds de l'Union constitué d'une partie des avoirs confisqués dans les États membres ; un tel fonds devrait être accessible à des projets pilotes de citoyens de l'Union, d'associations, de groupements d'ONG et de toute autre organisation de la société civile, afin d'encourager la réutilisation effective des avoirs confisqués à des fins sociales et d'élargir les fonctions démocratiques de l'Union ;
- les États membres prennent les mesures nécessaires, fondées sur les meilleures pratiques en vigueur, pour régir l'aliénation et la destination des biens confisqués. Ils pourraient destiner ces biens en priorité à des projets en matière de répression et de prévention de la criminalité ainsi qu'à d'autres projets d'intérêt général et d'utilité sociale. Les États membres seraient également invités à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute infiltration criminelle ou illégale à ce stade.

Enfin, les États membres devraient mettre en place un fonds de roulement pour le financement des mesures visant à protéger les biens entre la période de gel et la période de confiscation afin de préserver leur intégrité contre tout acte de vandalisme ou acte pouvant compromettre leur disponibilité relative.

Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

Le Parlement européen a adopté par 631 voix pour, 19 voix contre et 25 abstentions, une résolution législative sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne.

Le Parlement a arrêté sa position en première lecture suivant la procédure législative ordinaire. Les amendements adoptés en plénière sont le résultat d'un accord négocié entre le Parlement européen et le Conseil. Ils modifient la proposition comme suit :

Objet : la proposition de directive devrait viser à établir des règles minimales relatives au gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure et à la confiscation de biens en matière pénale. Elle devrait s'appliquer sans préjudice des procédures auxquelles peuvent recourir les États membres pour confisquer les biens en question.

Champ d'application : outre l'ensemble des infractions pénales prévues à la proposition, la future directive devrait s'appliquer également aux infractions liées aux attaques contre les systèmes d'information telles que définies à la [directive 2013/40/UE](#) du Parlement européen et du Conseil.

Confiscation : les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits, sous réserve d'une condamnation définitive pour une infraction pénale, qui pourrait aussi avoir été prononcée dans le cadre d'une procédure par défaut.

Lorsqu'il n'est pas possible de procéder à la confiscation des biens visés ci-dessus, à tout le moins lorsque cette impossibilité résulte d'une maladie ou de la fuite du suspect ou de la personne poursuivie, les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour permettre la confiscation des instruments ou produits dans le cas où une procédure pénale a été engagée concernant une infraction pénale qui est susceptible de donner lieu, directement ou indirectement, à un avantage économique et où ladite procédure aurait été susceptible de déboucher sur une condamnation pénale si le suspect ou la personne poursuivie avait été en mesure de comparaître en justice.

Confiscation élargie : les États membres devraient adopter les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des biens appartenant à une personne reconnue coupable d'une infraction pénale susceptible de donner lieu, directement ou indirectement, à un

avantage économique, lorsqu'une juridiction, sur la base des circonstances de l'affaire, y compris les éléments factuels concrets et les éléments de preuve disponibles, tels que le fait que la valeur des biens est disproportionnée par rapport aux revenus légaux de la personne condamnée, est convaincue que les biens en question proviennent d'activités criminelles.

Dans ce contexte, la future directive définit, la notion d'"infraction pénale" en y incluant à tout le moins : i) la corruption active et passive dans le secteur privé ou impliquant des fonctionnaires des institutions de l'Union ou des États membres ; ii) la participation à une organisation criminelle ; iii) le fait de favoriser la participation d'un enfant ou de le recruter pour qu'il participe à des spectacles pornographiques ; iv) l'atteinte illégale à l'intégrité d'un système et l'atteinte illégale à l'intégrité des données ; v) toute infraction pénale sanctionnée par une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins 4 ans.

Confiscation des biens d'un tiers : les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de produits ou de biens dont la valeur correspond à celle des produits qui ont été transférés, directement ou indirectement, à des tiers par un suspect ou qui ont été acquis par des tiers auprès d'un suspect, au moins dans les cas où ces tiers savaient que la finalité du transfert ou de l'acquisition était d'éviter la confiscation, sur la base d'éléments ou de circonstances concrets, notamment le fait que le transfert ou l'acquisition a été effectué gratuitement ou en échange d'un montant sensiblement inférieur à la valeur marchande. Cette disposition ne porterait pas atteinte aux droits de tiers de bonne foi.

Gel : les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour permettre le gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure. Ces mesures incluraient des mesures d'urgence à prendre afin de préserver les biens.

Garanties procédurales : des mesures ont été prévues pour permettre aux personnes concernées par les mesures de gel d'avoir droit à un recours effectif et à un procès équitable pour préserver leurs droits. Parmi les autres garanties procédurales prévues, on notera : i) le droit à l'information sur les mesures de gel ; ii) le droit à la restitution des biens gelés ne faisant pas l'objet d'une confiscation ultérieure ; iii) la motivation de toute décision de confiscation ; iv) le droit d'avoir accès à un avocat pendant toute la procédure de confiscation ; v) le droit de contester les circonstances de l'espèce, y compris les éléments factuels concrets et les éléments de preuve disponibles sur la base desquels les biens concernés sont considérés comme émanant d'activités criminelles.

En outre, lorsque, à la suite d'une infraction pénale, la victime demande réparation à la personne qui fait l'objet d'une mesure de confiscation, les États membres pourraient prendre les mesures nécessaires pour que la mesure de confiscation n'empêche pas la victime de chercher à obtenir réparation.

Contrainte excessive : lors de la mise en œuvre de la directive, les États membres devraient prévoir que, dans des circonstances exceptionnelles, la confiscation ne puisse pas être ordonnée dans la mesure où une telle mesure constituerait une contrainte excessive pour la personne concernée, sur la base des circonstances de chaque cas particulier (par exemple lorsque la confiscation placerait la personne concernée dans une situation dans laquelle il lui serait très difficile pour elle de survivre).

Dispositions nationales plus étendues en matière de preuve : la présente directive établissant des règles minimales, elle n'empêcherait pas les États membres de prévoir des pouvoirs plus étendus dans leur droit national, y compris, par exemple, en ce qui concerne les règles de preuve.

Affectation des biens confisqués pour des finalités sociales : les États membres devraient envisager de prendre des mesures permettant que les biens confisqués soient utilisés à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales. Ces mesures pourraient, entre autres, inclure l'affectation de ces biens à des projets en matière d'application des lois et de prévention de la criminalité, ainsi qu'à d'autres projets d'intérêt public et d'utilité sociale.

Rapports : la Commission devrait présenter au Parlement européen et au Conseil, rapport évaluant l'incidence du droit national en vigueur sur la confiscation et le recouvrement des avoirs, accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées. Dans ce rapport, la Commission devrait évaluer également s'il est nécessaire de réviser la liste des infractions figurant à la future directive.

Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

Rectificatif à la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

Article 12, « Transposition », paragraphe 1 :

au lieu de : « 4 octobre 2015 »
lire : « 4 octobre 2016 »

Article 13, « Rapports », premier alinéa :

au lieu de : « 4 octobre 2018 »
lire : « 4 octobre 2019 »

Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

OBJECTIF : établir un cadre juridique pour le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne.

ACTE LÉGISLATIF : Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

CONTENU : la directive vise à établir des règles minimales relatives au gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure et à la confiscation de biens en matière pénale. Elle s'appliquerait sans préjudice des procédures auxquelles peuvent recourir les États membres pour confisquer les biens en question.

Champ d'application : la directive s'applique aux infractions pénales qui relèvent du champ d'application des instruments qu'elle énumère. À cet effet, la directive liste tous les textes visés. Dans le cadre du champ d'application de ces instruments, les États membres devraient appliquer une confiscation élargie au moins à un certain nombre d'infractions pénales.

Confiscation : les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits, sous réserve d'une condamnation définitive pour une infraction pénale (qui pourrait également avoir été prononcée dans le cadre d'une procédure par défaut).

Lorsqu'il n'est pas possible de procéder à la confiscation des biens visés ci-avant, à tout le moins lorsque cette impossibilité résulte d'une maladie ou de la fuite du suspect, les États membres devraient permettre la confiscation des instruments ou produits dans le cas où une procédure pénale a été engagée concernant une infraction pénale qui est susceptible de donner lieu, directement ou indirectement, à un avantage économique et où ladite procédure aurait été susceptible de déboucher sur une condamnation pénale si le suspect ou la personne poursuivie avait été en mesure de comparaître en justice.

Confiscation élargie : les États membres devraient adopter les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des biens appartenant à une personne reconnue coupable d'une infraction pénale susceptible de donner lieu, directement ou indirectement, à un avantage économique, lorsqu'une juridiction, sur la base des circonstances de l'affaire, y compris les éléments factuels concrets et les éléments de preuve disponibles, tels que le fait que la valeur des biens est disproportionnée par rapport aux revenus légaux de la personne condamnée, est convaincue que les biens en question proviennent d'activités criminelles.

Dans ce contexte, la directive définit, la notion d'"infraction pénale" en y incluant à tout le moins : i) la corruption active et passive dans le secteur privé ou impliquant des fonctionnaires des institutions de l'Union ou des États membres ; ii) la participation à une organisation criminelle ; iii) le fait de favoriser la participation d'un enfant ou de le recruter pour qu'il participe à des spectacles pornographiques ; iv) l'atteinte illégale à l'intégrité d'un système et l'atteinte illégale à l'intégrité des données ; v) toute infraction pénale sanctionnée par une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins 4 ans.

Confiscation des biens de tiers : les États membres devraient permettre la confiscation de produits ou de biens dont la valeur correspond à celle des produits qui ont été transférés, directement ou indirectement, à des tiers par un suspect ou qui ont été acquis par des tiers auprès d'un suspect, au moins dans les cas où ces tiers savaient que la finalité du transfert ou de l'acquisition était d'éviter la confiscation, sur la base d'éléments ou de circonstances concrets, notamment le fait que le transfert ou l'acquisition a été effectué gratuitement ou en échange d'un montant sensiblement inférieur à la valeur marchande. Cette disposition ne porterait pas atteinte aux droits de tiers de bonne foi.

Gel : les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour permettre le gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure. Ces mesures incluraient des mesures d'urgence à prendre afin de préserver les biens.

Garanties procédurales : des mesures ont été prévues pour permettre aux personnes concernées par des mesures de gel, d'avoir droit à un recours effectif et à un procès équitable pour préserver leurs droits.

Parmi les autres garanties procédurales prévues, figurent:

- le droit à l'information sur les mesures de gel;
- le droit d'attaquer la décision de gel devant un tribunal;
- le droit à la restitution immédiate des biens gelés ne faisant pas l'objet d'une confiscation ultérieure;
- la motivation de toute décision de confiscation;
- le droit d'avoir accès à un avocat pendant toute la procédure de confiscation;
- le droit de contester les circonstances de l'espèce, y compris les éléments factuels concrets et les éléments de preuve disponibles sur la base desquels les biens sont considérés comme émanant d'activités criminelles;
- le droit de propriété des tiers, dans les cas visés à la directive.

En outre, lorsque, à la suite d'une infraction pénale, la victime demande réparation à la personne qui fait l'objet d'une mesure de confiscation, les États membres devraient faire en sorte que la mesure de confiscation n'empêche pas la victime de chercher à obtenir réparation.

La décision de gel ne devrait en outre rester en vigueur que le temps nécessaire pour préserver les biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure.

Confiscation et exécution effectives : des dispositions sont prévues pour que les États membres permettent la détection et le dépistage des biens à geler et à confisquer, même après une condamnation définitive.

Gestion des biens gelés et confisqués : il est également prévu que les États membres prennent les mesures nécessaires, par exemple l'établissement de bureaux centralisés, d'un ensemble de bureaux spécialisés ou de dispositifs équivalents, pour garantir la gestion adéquate des biens gelés en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure.

Les États membres devraient en outre faire en sorte que les mesures de gestion des biens confisqués puissent être vendus ou transférés ou soient utilisés à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales.

Statistiques : il est prévu que les États membres collectent régulièrement des statistiques auprès des autorités concernées sur le nombre de gels exécutés et d'autres statistiques du même type (y compris, le nombre de demandes de décisions de gel à exécuter dans un autre État membre). Les statistiques collectées seraient transmises chaque année à la Commission.

Contrainte excessive : lors de la mise en œuvre de la directive, les États membres devraient prévoir que, dans des circonstances exceptionnelles, la confiscation ne puisse pas être ordonnée dans la mesure où une telle mesure constituerait une contrainte excessive pour la personne concernée (par exemple si l'on s'avère que la confiscation place la personne concernée dans une situation dans laquelle il lui serait très difficile de survivre).

Rapports : la Commission devrait présenter au Parlement européen et au Conseil, un rapport évaluant l'incidence du droit national en vigueur sur la confiscation et le recouvrement des avoirs, accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées. Dans ce rapport, la Commission devrait évaluer s'il est nécessaire de réviser la liste des infractions figurant à la directive. Ce rapport devrait être présenté pour le 4 octobre 2018 au plus tard.

À noter que la présente directive remplacerait [l'action commune 98/699/JAI](#) et certaines dispositions des décisions-cadres [2001/500/JAI](#) et [2005/212/JAI](#).

Gel et confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

Le présent document de travail des services de la Commission présente les résultats de l'analyse effectuée par la Commission européenne des dispositions des législations des États membres relatives à la confiscation sans condamnation.

Il convient de préciser que la Commission vérifie actuellement la transposition complète de la directive 2014/42/UE relative au gel et à la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne dans la législation nationale des États membres. Le délai de transposition de la directive a expiré en octobre 2016, mais la directive est encore en cours de transposition dans certains États membres.

Par conséquent, le présent document de travail ne fait que décrire les régimes juridiques régissant la confiscation sans condamnation afin d'identifier les différentes approches adoptées dans ce domaine politique et de dégager les tendances. Elle ne vise pas à faire de déclarations quant à l'exhaustivité ou à la conformité de la transposition au niveau national et ne préjuge en rien d'éventuelles procédures d'infraction relatives à la directive sur la confiscation.

Typologies de confiscation sans condamnation

Aux fins de la présente analyse, les informations factuelles recueillies sont organisées selon des modèles inspirés du Guide des typologies de confiscation sans condamnation élaboré par le réseau CARIN (*Camden Asset Recovery Inter-Agency Network*) en 2015, qui prévoit quatre modèles :

- Modèle 1 : la confiscation classique sans condamnation s'applique lorsque la confiscation n'est pas possible sur la base d'une condamnation définitive. Bien que des poursuites aient été engagées contre un délinquant, elles ne peuvent être menées à terme, car le délinquant ne peut être traduit devant le tribunal ou condamné en raison de son décès, parce qu'il s'est enfui ou parce que le tribunal le juge inapte aux poursuites en raison de son immunité, son âge ou son état mental.
- Modèle 2 : la confiscation élargie permet la confiscation d'avoirs qui ne sont pas liés à l'infraction pour laquelle l'auteur est poursuivi. L'ordonnance de confiscation est effectivement "étendue" au-delà des avoirs liés à l'accusation, à d'autres avoirs appartenant au défendeur.
- Modèle 3 : une procédure *in rem* (action contre les avoirs et non contre la personne) est engagée pour confisquer les avoirs obtenus par un comportement illicite.
- Modèle 4 : le modèle de richesse inexplicquée compare les biens réels qu'une personne a acquis au revenu déclaré par cette personne afin d'identifier toute disparité entre les deux. Il n'est pas nécessaire d'établir un lien direct ou indirect avec une infraction principale.

Il ressort clairement de l'analyse que les régimes de confiscation sans condamnation de la plupart des États membres vont au-delà des exigences minimales d'harmonisation définies dans la directive sur la confiscation, mais que leur champ d'application varie considérablement :

- 25 États membres (tous sauf BG, IE et UK) recourent principalement aux procédures classiques de confiscation sans condamnation (modèle 1) ;
- 26 États membres (tous sauf EL et IE) ont étendu les régimes de confiscation (modèle 2) ;
- 13 États membres (EE, DE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO, SK, SL, ES) disposent également, outre les modèles classiques, de procédures de richesse *in rem*/ inexplicquée (modèles 3 et 4) ou ont un projet de loi prévoyant un tel régime ;
- 3 États membres (BG, IE, UK) s'appuient principalement sur des procédures relatives à la richesse réelle ou inexplicquée (modèles 3 et 4).

Si l'on considère les États membres qui ont mis en œuvre des régimes classiques de confiscation sans condamnation (modèle 1), on constate des différences de portée :

- 8 États membres couvrent la situation de maladie ou de fuite, mais aussi d'autres situations ; quatre d'entre eux (ES, HU, SE, SI) couvrent également le décès, les quatre autres (EE, PL, PT, SK) excluent le décès ;
- 7 États membres (BE, CZ, FR, LT, LU, MT, NL) ne couvrent que les cas de maladie ou de fuite ;
- 7 États membres (AT, CY, EL, FI, HR, IT, LV) couvrent les situations de décès, de maladie ou de fuite ;
- 2 États membres (DK, EL) ne couvrent que la situation de décès ;
- 1 État membre (DE) couvre tous les cas où une condamnation n'est pas possible dans le cadre d'une procédure pénale ;
- 1 État membre (RO) ne couvre que le cas de maladie du suspect ou de l'inculpé.

Défis possibles

L'un des principaux obstacles à l'introduction d'une législation sur la confiscation fondée sur la non-condamnation est le respect des droits fondamentaux. L'absence de condamnation pénale soulève des questions relatives au droit à un procès équitable, à un recours judiciaire effectif, à la présomption d'innocence ainsi qu'au droit à la propriété.

Conclusions

Les cadres juridiques des États membres en matière de confiscation sans condamnation ont subi des changements considérables au cours des dernières années.

Il est vrai que si la confiscation a récemment fait l'objet d'une plus grande attention, le taux réel est encore très faible. Le manque de données actuelles est un aspect qui devrait également être abordé. Une réflexion et des consultations plus approfondies sur cette question sont nécessaires.

Ce travail constitue une étape intermédiaire et éclairera la réponse de la Commission à l'appel lancé par le Parlement européen et le Conseil dans leur déclaration commune dans le cadre du rapport sur la transposition de la directive relative à la confiscation, qui sera présenté par la Commission à la fin 2019.